LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF ILLINOIS
MAY 1914

Der Bundesrat als Reichsorgan.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Juristischen Doktorwürde

der Hohen Juristischen Fakultät

der Königlichen Universität Greifswald

vorgelegt

von

Kurt Wolf

Referendar.

Greifswald

Druck von Julius Abel

1913.

354.9307
W83b
31gl17-F.L.

Meiner lieben Mutter

in Dankbarkeit gewidmet.

Digitized by the Internet Archive
in 2017 with funding from
University of Illinois Urbana-Champaign Alternates

https://archive.org/details/derbundesratalsr00wolf

Literaturübersicht.

Annalen des Deutschen Reiches, herausgegeben von Hirth & Seydel seit 1868.

Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht. Berlin 1902. Zitiert: selbständ. Verordnungsrecht.

— Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901. Zitiert: Staatsrecht.

— Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches. Berlin und Leipzig 1884. Zitiert: Verordnungsrecht.

Haenel, Deutsches Staatsrecht. I. Bd. 1892, in Systematisches Handbuch der Deutschen Rechtswissenschaft, herausgegeben v. Binding, V. Abt., 1. Teil. Zitiert: Staatsrecht.

— Studien zum Deutschen Staatsrecht, I. Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873. Zitiert: Studien.

Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach preuß. Staatsrecht, in Hirths Annalen 1904.

— Deutsches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwicklung, 1913.

— Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht. Berlin 1905.

— Das Reichsgericht und die Begriffe „Gesetz"- und „Verwaltungsvorschriften", in Verwaltungsarchiv Bd. 13 S. 441 ff.

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1892. Zitiert: System.

— Gesetz und Verordnung. 2. Aufl. Freiburg i. B. 1887. Zitiert: Gesetz.

— Das Recht des modernen Staates, I. Bd. Allgemeine Staatslehre. 1900. Zitiert: Staatslehre.

Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates. Berlin 1894.

Klöppel, in den preußischen Jahrbüchern Bd. 52. 1883.

Krick, Der Bundesrat als Schiedsrichter zwischen deutschen Bundesstaaten. Leipzig 1903.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I und II. 1911. Zitiert: Staatsrecht.

— Das Finanzrecht des Deutschen Reiches, in Hirth's Annalen 1873. Zitiert: Finanzrecht.

Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. 1878.

v. Mohl, Das Deutsche Reichsstaatsrecht. Rechtliche und politische Erörterungen. 1873.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. I und II. Leipzig 1876 und 1877.

Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes. Bd. I und II. 1880 und 1886.

v. Seydel, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre. 1873. Zitiert: Staatslehre.

— Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg i. B. und Leipzig 1897. Zitiert: Kommentar.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages im Jahre 1870. Berlin 1870.

Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. Tübingen 1870.

Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht. Göttingen 1867, Bd. II.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. I und II, 1895 und 1897.

Inhaltsübersicht.

Erstes Kapitel. Seite

Der Bundesrat.

I. Die historische Entwicklung und das Wesen des Bundesrates . . 9
II. Die formellen Rechte der Einzelstaaten im Bundesrat:
1. Zusammensetzung des Bundesrates 11
2. Die Art der Beschlußfassung 12
3. Das Recht, die Einberufung des Bundesrates zu verlangen 13
4. Das Recht der Initiative 14
5. Das Recht auf Teilnahme im Reichstag 15
6. Die Bildung von Ausschüssen 15

Zweites Kapitel.

Die Tätigkeit des Bundesrates als Organ der Willensbildung des Reiches 17
I. Das Gebiet der Reichsgesetzgebung 20
II. Das Gebiet der Verwaltung: 23
1. Das Recht des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 d. RV. 24
2. Die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates auf Grund des Art. 7 Ziff. 3 31
3. Das Recht der Beschlußfassung über Auflösung des Reichstages während der Legislaturperiode nach Art. 24 S. 2 und über die Verhängung der Exekution nach Art. 19 . . 33
4. Die Mitwirkung des Bundesrates bei Maßnahmen auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten, Art. 11, 56 . . 34
5. Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates auf dem Gebiete der Finanz- und Verkehrsangelegenheiten, soweit sie auf der Reichsverfassung beruhen 36
6. Die verschiedenartigen Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Ernennung gewisser Kategorien von Reichsbeamten 41
III. Das Gebiet der Rechtspflege: 42
1. Entscheidung bei Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, Art. 76 Abs. 1 43
2. Beilegung von Verfassungsstreitigkeiten, Art. 76 Abs. 2 . . 45
3. Entscheidung in Fällen der Justizverweigerung, Art. 77 . . 46
4. Beschluß über Verhängung der Bundesexekution, Art. 19 . 48

Drittes Kapitel.

Der Schutz der einzelstaatlichen Rechte auf Organtätigkeit im Reiche 48

Erstes Kapitel.

Der Bundesrat.

I. Die historische Entwicklung und das Wesen des Bundesrates.

Der Deutsche Bund, wie er bis 1866 bestanden hat, war eine völkerrechtliche, vertragsmäßige Vereinigung souveräner Staaten, ein Staatenbund, dessen einziges Organ, die Bundesversammlung, sich aus den Abgesandten der einzelnen Bundesglieder zusammensetzte. Diese Bundesversammlung oder der Bundestag war also nicht eine Volksvertretung, sondern ein Kongreß von Gesandten, die an die Instruktionen ihrer Staaten gebunden waren. Als man nach mehrfachen, vergeblichen Reformversuchen der Jahre 1848 und 1849 von neuem im Jahre 1866 dem Gedanken, Deutschland bundesstaatlich zu gestalten, näher trat, da ging das Bestreben einzelner Regierungen dahin, die gesamte Regierungsgewalt in die Hände des Reichsoberhauptes zu legen und diesem einen Reichstag mit Staatenhaus und Volkshaus gegenüber zu stellen. Das Resultat dieser Bestrebungen war aber nicht die Bildung eines Staatenhauses, sondern die Schaffung des Bundesrates, wie er nach dem Entwurf der preußischen Regierung gedacht war. Die weitere Entwicklung des Bundesrates schließt sich dann an die Ministerialkonferenzen an, die, bestehend aus den Bevollmächtigten aller verbündeten Regierungen, im Winter 1866/67 zur Beratung des Verfassungsentwurfes in Berlin zusammengetreten waren.

Der Bundesrat in seiner heutigen Gestalt wird bisweilen als „die eigentümlichste Institution des Deutschen Reiches“ [1]), als „eine ganz eigentümlich kühne Schöpfung der Reichsverfassung“ [2]) bezeichnet. Keine andere staatsrechtliche Institution läßt sich aber leichter aus der Eigenart und der Entwicklung der deutschen Staatsverhältnisse erklären als der Bundesrat [3]). Mit Recht bezeichnet ihn Schulze [4]) als eine „Fortsetzung des ehemaligen Bundestages“ mit dem Unterschiede, daß er dort das Organ einer Gesamtheit mehrerer souveräner Staaten war, hier aber das Organ eines einheitlichen Staatswillens ist. Noch größere Ähnlichkeit zeigt aber der Bundesrat mit dem ehemaligen deutschen Reichstag. Er ist ein Kollegium der Bevollmächtigten der deutschen Landesherren, die, wie ehedem im Reichstag, nach den ihnen erteilten Instruktionen, nicht nach freier Überzeugung ihre Stimmen abgeben. Nicht zu vergleichen ist der Bundesrat mit einer entsprechenden Einrichtung der Verfassungen der beiden demokratischen Bundesstaaten: der Ständerat der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, wie auch der Senat der amerikanischen Bundesverfassung sind parlamentarische Körperschaften, die an Instruktionen ihrer Machtgeber nicht gebunden sind. Der heutige Bundesrat ist kein Parlament, man kann ihn daher auch nicht als ein Oberhaus oder eine erste Kammer bezeichnen; er steht als ein unverantwortliches Organ der Reichsgewalt [5]) dem Kaiser und dem Reichstag gegenüber. Ebenso wenig läßt der Bundesrat seinem Begriff und seinem juristischen Wesen nach einen Vergleich mit einem Ministerium zu; denn er wird nicht vom Kaiser ernannt und empfängt keine Befehle von ihm, auch sind seine Mitglieder keine Reichsbeamten, die die Regierungsgeschäfte im Namen und Auftrage des Kaisers zu führen haben [6]).

1) Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 233.
2) v. Mohl, a. a. O. S. 228.
3) Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 233.
4) A. a. O. Bd. II S. 47.
5) So Schulze, a. a. O. Bd. II S. 48.
6) Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 236.

Aus der Aufzählung der Mitglieder des Bundes[7]), die zur Entsendung ihrer Vertreter in den Bundesrat berechtigt sind, ergibt sich, daß an sich nur Staaten vertreten sein können. Mithin hatte Elsaß-Lothringen als Reichsland anfangs auch im Bundesrat keine Stimme. Erst das Reichsgesetz vom 31. Mai 1911 (RGBl. S. 225), welches auch die Verfassungsverhältnisse von Elsaß-Lothringen neu ordnete, hat in die Reichsverfassung einen Artikel 6a eingeschaltet, wonach Elsaß-Lothringen drei mitbeschließende Stimmen im Bundesrat bekommen hat, welche jedoch sowohl bei Verfassungsänderungen, wie in all den Fällen nicht gezählt werden, wo durch ihren Hinzutritt die preußischen Stimmen die Entscheidung bestimmen würden (Hubrich, Deutsches Verfassungsrecht 1913 S. 129). Im übrigen aber muß jeder Gliedstaat, und selbst der kleinste, im Bundesrat vertreten sein. Andernfalls würde das Deutsche Reich seinen Charakter als Bundesstaat, dessen Staatswille nur durch die Teilnahme aller Mitglied-Staaten gebildet werden kann, verlieren. Aus der Tatsache, daß an sich nur Staaten im Bundesrat vertreten sind, erklärt es sich weiter, daß der Kaiser als solcher keine Stimme in ihm haben kann, zumal er selbst ein neben dem Bundesrat bestehendes, selbständiges Organ der Reichsgewalt ist. Ein Recht auf Abgabe seiner Stimme im Bundesrat steht ihm nur in seiner Eigenschaft als preußischer König zu.

II. Die formellen Rechte der Einzelstaaten im Bundesrat.

1. Zusammensetzung des Bundesrates.

Der Bundesrat setzt sich zusammen aus den Bevollmächtigten der Bundesglieder und stellt sich somit dar als der Träger der Reichssouveränität. Die Stimmverteilung im Bundesrat, wie sie in Art. 6 d. RV. vorgesehen ist, zeigt eine fast vollständige Übereinstimmung mit derjenigen des Plenums der ehemaligen Frankfurter Bundesversammlung, nur mit dem Unter-

7) Art. 6 d. RV.

schiede, daß Bayern nunmehr 6, anstatt wie ehemals 4 Stimmen führt und daß mit der Stimme Preußens die ehemal. Stimmen von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt vereinigt sind. So ergibt sich für Preußen die Stimmzahl 17. Jedem Bundesmitglied steht es zu, eine seiner Stimmzahl entsprechende Anzahl von Bevollmächtigten zum Bundesrat zu ernennen [8]). Selbstverständlich aber können die mehreren Bevollmächtigten eines Staates auch nur eine einheitliche Stimme abgeben, da der Staat, den sie vertreten, eine einheitliche Rechtspersönlichkeit ist und somit nur e i n e n Willen haben kann. Dem Rechte der Gliedstaaten auf Stimmabgabe im Bundesrat entspricht auch eine Pflicht, dieses Recht auszuüben, aber nur innerhalb des Einzelstaates, dagegen nicht im Verhältnis zum Reich. Natürlicherweise erwächst für den Staat, der auf die Ausübung seines Stimmrechtes verzichtet, ein gewisser Nachteil insofern, als er bei Beschlußfassungen des Bundesrates unberücksichtigt bleibt [9]). Nicht aber kann man von einer Verpflichtung zur Teilnahme an den Sitzungen des Bundesrates oder sogar, wie Z o r n [10]) es getan hat, von der Zulässigkeit einer Exekution gegen die Einzelstaaten bei dauernder Fernhaltung vom Bundesrat sprechen.

2. D i e A r t d e r B e s c h l u ß f a s s u n g.

Art. 7 d. RV. bestimmt über die Art der Beschlußfassung, daß einfache Stimmenmehrheit entscheiden soll. Eine bestimmte Zahl für die Beschlußfähigkeit, wie sie in Art. 28 d. RV. für den Reichstag verlangt wird, schreibt die Reichsverfassung für den Bundesrat nicht vor. Ausnahmen von der Entscheidung mit einfacher Stimmenmehrheit finden statt bei Beschlußfassungen über Verfassungsänderungen, die als ab-

8) Art. 6 Abs. 2 d. RV.

9) Art. 7 Abs. 3 d. RV.: „Nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt."

10) A. a. O. Bd. 1 S. 145.

gelehnt gelten, wenn sie im Bundesrat 14 Stimmen gegen sich haben [11]), und bei Beschlußfassung über Gesetzesvorschläge betr. das Militärwesen, die Kriegsmarine [12]) und das Zoll- und Steuerwesen [13]), bei denen die Stimme des Präsidiums den Ausschlag gibt, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht.

Während im allgemeinen an der Beschlußfassung über jedwede Angelegenheit, selbst wenn sie tatsächlich nur einen Teil des Bundesgebietes oder der Bundesglieder betrifft [14]), die Gesamtheit aller Staaten beteiligt ist, gilt eine Ausnahme für diejenigen Angelegenheiten, die nach den Bestimmungen der Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich sind [15]). In diesen Fällen sind die nicht betroffenen Staaten von der Ausübung ihres Stimmrechtes ausgeschlossen. Für den Bundesrat besteht also noch die sogenannte itio in partes, die für den Reichstag, für den sie ehemals auch galt [16]), durch Gesetz vom 24. Februar 1873 beseitigt ist.

3. Das Recht, die Einberufung des Bundesrates zu verlangen.

Die Berufung des Bundesrates ist gemäß Art. 12 d. RV. an sich in die freie Entschließung des Kaisers gestellt. Sie muß jedoch erfolgen, einmal gleichzeitig mit der Einberufung des Reichstages [17]), dann aber auch, wenn sie von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird [18]). Durch die letztere Bestimmung wird also den Einzelstaaten das Recht eingeräumt, die außerordentliche Einberufung des Bundesrates zu ver-

11) Art. 78 d. RV.
12) Art. 5 d. RV.
13) Vgl. auch Art. 37 d. RV.
14) Vgl. Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 251.
15) Art. 7 Abs. 4 d. RV.
16) Der ehemalige Abs. 2 d. Art. 28 d. RV.
17) Art. 13 d. RV.
18) Art. 14 d. RV.

langen, „wenn der Kaiser kraft eigner Befugnis diesen nicht einberufen will [19]). Notwendig dazu ist aber eben ein Drittel der im Bundesrat vorhandenen Stimmenzahl, damit das Begehren rechtliche Verbindlichkeit erhält. Ist ein solches Verlangen nach außerordentlicher Einberufung gestellt, so muß der Kaiser willfahren, da ein entgegengesetztes Verhalten der Verfassung widersprechen würde. Da die Einberufung des Bundesrates nur durch den Kaiser erfolgen kann, so muß auch an diesen das Ansuchen der Einzelstaaten gerichtet sein.

4. Das Recht der Initiative.

In Art. 7 Abs. 2 d. RV. wird den einzelnen Bundesgliedern das Recht eingeräumt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen [20]). Durch diese Befugnis ist dem Einzelstaat die Möglichkeit gegeben, eine ihm wichtig erscheinende Angelegenheit von sich aus in dem obersten Organ des Reiches zur Sprache zu bringen. Die Vorschläge gehen aus von den Regierungen der Einzelstaaten und müssen an das Präsidium des Bundesrates gerichtet sein, das seinerseits verfassungsgemäß verpflichtet ist, die Anträge anzunehmen und dem Bundesrat zur Beratung vorzulegen. Dieses sogenannte Recht der Initiative steht in gleicher Weise wie dem Bundesrat auch dem andern gesetzgebenden Faktor, dem Reichstag, zu [21]). Eine Verschiedenheit des Vorschlagsrechtes beider Faktoren liegt scheinbar darin, daß der Reichstag nach Art. 23 das Recht hat, „innerhalb der Kompetenz des Reiches" Gesetze vorzuschlagen, während für die Initiative des Bundesrates keine weitere Bestimmung getroffen ist. Hieraus wurde dem Reichstag mehrfach die Befugnis bestritten, Gesetze vorzuschlagen, die die Gesetzgebungskompetenz des Reiches erweitern, bezw. überschreiten.

19) Vgl. Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 277.

20) Entsprechend ist das Vorschlagsrecht der Kantone in der schweizerischen Bundesversammlung in Art. 93 Abs. 2 der schweizerischen Bundesverfassung geregelt.

21) Art. 23 d. RV.

Wenn man jedoch berücksichtigt, daß nach Art. 78 auch Erweiterungen der Gesetzeskompetenz „innerhalb der Kompetenz des Reiches" liegen, so fallen die Einwendungen gegen die Initiative des Reichstages ohne weiteres in sich zusammen[22]).

5. Das Recht auf Teilnahme im Reichstag.

Nach Art. 9 d. RV. kann jedes Mitglied des Bundesrates auch bei den Sitzungen des Reichstages erscheinen und die Ansichten seiner Regierung vertreten, und zwar selbst dann, wenn diese von der Majorität des Bundesrates nicht angenommen worden sind. Diese Bestimmung ist auf dem Gebiet parlamentarischer Geschäftsbehandlung einzig in ihrer Art. Die Ausübung eines derartigen Rechtes z. B. durch einen Minister, der etwa im Ministerrat überstimmt worden ist und trotzdem in der Ständeversammlung seine Meinung verteidigte und die Versammlung zum Beitritt aufforderte, würde ohne weiteres dessen Entlassung zur Folge haben. Nach der Ansicht v. Mohls ist jedoch die Bestimmung des Art. 9, durch den das Recht der Bundesratsmitglieder, in den Reichstagssitzungen die Ansichten ihrer Regierungen selbst gegen den Majoritätsbeschluß des Bundesrats zu vertreten, ausgesprochen wird, nicht von allzu großer praktischer Bedeutung[23]). U. E. muß man dieser Ansicht unbedingt beipflichten. In der Tat ist auch mit Rücksicht auf die unausbleiblichen, nachteiligen Folgen von diesem Rechte seitens eines Bundesratsmitgliedes wenig oder gar nicht Gebrauch gemacht worden.

6. Die Bildung von Ausschüssen.

Der Bundesrat erledigt seine Arbeiten entweder im Plenum oder durch Ausschüsse. Die Tätigkeit dieser Ausschüsse be-

22) Vgl. hierzu die Darstellungen bei Laband, Staatsrecht, Bd. II S. 25; Meyer, a. a. O. S. 415 Note 9; v. Mohl, a. a. O. S. 334 und Thudichum, a. a. O. S. 215.

23) Vgl. die eingehende Erörterung bei v. Mohl, a. a. O. S. 248 ff. und auch die entgegenstehende Ansicht a. a. O. S. 251 Note 1.

steht in der Regel in der Vorbereitung der Beschlüsse des Plenums, sie können also als „Kommissionen des Bundesrates“ [24]) bezeichnet werden. Nur in gewissen Fällen ist ihre Kompetenz auf selbständige, definitive Erledigung einiger Geschäfte ausgedehnt. Mitglieder der Ausschüsse können nur Bevollmächtigte zum Bundesrat sein [25]). Die Zahl der in der Verfassung vorgesehenen Ausschüsse ist bereits kurz nach der Gründung des Reiches um 4 weitere Ausschüsse vermehrt worden [26]). In jedem ständigen Ausschuß müssen verfassungsgemäß wenigstens fünf Staaten mit Einschluß des Präsidiums vertreten sein. In Wirklichkeit bestehen aber fast alle Ausschüsse aus sieben Mitgliedern, die in der Regel vom Bundesrat selbst auf die Dauer eines Jahres gewählt werden. Speziell geregelt ist die Auswahl der Mitglieder der Ausschüsse für das Landheer und die Festungen, wie auch für das Seewesen [27]). Die Mitglieder dieser Ausschüsse haben teils einen ständigen Sitz, teils werden sie vom Kaiser selbst ernannt. Für den Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten sind besondere Bestimmungen in Abs. 3 d. Art. 8 getroffen. Dieser Ausschuß wird gebildet aus den Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg und zwei vom Bundesrat alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten und tritt zusammen unter dem Vorsitz von Bayern. Es ist dies der einzige Ausschuß, in dem Preußen weder vertreten ist, noch den Vorsitz führt.

Im Gegensatz zu den übrigen Ausschüssen hat der Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten keine Beschlüsse des Bundesrates vorzubereiten und keine Berichte zu erstatten, er

---

24) So Laband, Staatsrecht, Bd. 1 S. 285.

25) Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 8 d. RV.: „Der Bundesrat bildet aus seiner Mitte dauernde Ausschüsse.“

26) Hinzugekommen sind die Ausschüsse für Elsaß-Lothringen, für die Verfassung, für die Geschäftsordnung und für das Eisenbahngütertarifwesen.

27) Art. 8 Abs. 2 d. RV.

dient vielmehr nur dazu, Mitteilungen über die auswärtigen Angelegenheiten seitens der Reichsregierung entgegenzunehmen und die Ansichten der Bundesregierungen über diese Mitteilungen auszutauschen. Schulze[28]) bezeichnet diesen Ausschuß daher als „Informationsorgan der Einzelstaaten, durch welches diese auch ihre Ansichten aussprechen und der Reichsregierung darlegen können." Aus alledem erklärt es sich, daß in diesem Ausschuß Preußen nicht vertreten ist. Denn da nach Art. 11 d. RV. die oberste Leitung der auswärtigen Angelegenheiten dem Kaiser allein zusteht, so würde eine Informierung Preußens über den Stand dieser Angelegenheiten, abgesehen davon, daß sie widersinnig wäre, einen „Übergriff in die wichtigste Prärogative des Kaisers"[28]) bedeuten.

Damit haben wir einen Überblick über die allgemeinen Rechte der Einzelstaaten im Bundesrat bekommen und wollen nun dazu übergehen, die Tätigkeit des Bundesrates in seiner Stellung als Organ des Reiches einer eingehenden Betrachtung zu unterwerfen.

Zweites Kapitel.

Die Tätigkeit des Bundesrates als Organ der Willensbildung des Reiches.

Die Existenz eines Staates hängt von der Tätigkeit seiner Organe ab. Ohne seine Organe ist der Staat ein „juristisches Nichts"[1]). Im Reiche sind es die Gliedstaaten, die neben anderen Faktoren als Organe an der Bildung des staatlichen Willens mitzuwirken haben. Die Äußerung ihres Willens ist Organfunktion. Übt der Einzelstaat also dem Reiche gegenüber eine seiner Funktionen aus, dann handelt nicht er als Staat, sondern durch ihn als Organ das Reich. Mit-

28) A. a. O. Bd. II S. 70.

1) Jellinek, Staatslehre, S. 513.

hin bedarf das Reich zur Bildung seines Staatswillens der Tätigkeit seiner Organe, der Einzelstaaten. Den Einzelstaaten steht aber als „den zur Trägerschaft staatlicher Funktionen berufenen Staaten“ [2]) auch die subjektive Berechtigung auf staatliche Organschaft zu. Mit der Berechtigung allein ist jedoch den Einzelstaaten nicht genügt. Hinzukommen muß auch die Anerkennung dieser Berechtigung seitens des Reiches, ohne die der Anspruch rechtlich keine Bedeutung hat. Diese Anerkennung durch das Reich findet ihren Ausdruck darin, daß das Reich die Einzelstaaten als Organe seines Willens auch tätig werden läßt. Denn ebenso wie der Wahlberechtigte erst in der Teilnahme an den Wahlen selbst die Anerkennung seines Rechtes findet [3]), kann auch bei den Einzelstaaten erst dann von einer wahren Berechtigung auf Organschaft die Rede sein, wenn ihnen die Ausübung ihrer Organfunktionen durch das Reich gewährleistet wird, d. h. wenn sie als Organe des Staatswillens tätig werden.

Der staatliche Wille des Deutschen Reiches wird nun ausgeübt durch dessen Organe: Kaiser, Bundesrat und Reichstag. Hier im Rahmen dieser Arbeit interessiert nur die Tätigkeit des Bundesrates als desjenigen Organes, in welchem die Regierungen der einzelnen Staaten durch den Mund ihrer Bevollmächtigten ihren Willen zum Ausdruck bringen lassen. Wenn auch die Bevollmächtigten zum Bundesrat Organe der Einzelstaaten sind, so ist damit noch nicht gesagt, daß der Bundesrat, als Ganzes betrachtet, Organ der sämtlichen Bundesregierungen ist [4]). Der Bundesrat ist vielmehr ein Reichsorgan. Nach der Ansicht Labands [5]) soll er außerdem auch noch Organ der Einzelstaaten zur Ausübung und Geltendmachung ihrer Mitgliedschaftsrechte sein. Die Unhaltbarkeit dieser Ansicht ergibt sich ohne weiteres, wenn man in Erwägung zieht, daß die

2) Jellinek, System, S. 287.
3) Jellinek, System, S. 152f.
4) Vgl. Kliemke, a. a. O. S. 24ff.
5) Staatsrecht, Bd. I S. 236.

Einzelstaaten ihre Mitgliedschaftsrechte lediglich innerhalb des Bundesrates ausüben und daß ihre Rechte sich mit der Abgabe der Stimme bei der Beschlußfassung erschöpfen, während die Durchführung der Beschlüsse unabhängig vom Willen der Bundesmitglieder erfolgt. Der Bundesrat ist demnach lediglich das Reichsorgan, in dem die einzelnen Bundesmitglieder als solche nach einem ihren Staatskräften entsprechenden Stimmenmaße für die Zwecke des Reiches zur Mitwirkung gelangen [6]).

Über die Stellung, die der Bundesrat in dem Organismus des Reiches einzunehmen berufen ist, hat die Reichsverfassung bestimmte Festsetzungen nicht getroffen. Man kann daher nur aus den Bestimmungen über seine Kompetenz Folgerungen in dieser Hinsicht ziehen [7]). Am leichtesten läßt sich der Kreis seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeit in der Gegenüberstellung mit den dem Kaiser zugewiesenen Funktionen feststellen: alle Funktionen der Reichsgewalt, die der Kaiser nicht hat, stehen dem Bundesrat zu [8]). Die Haupttätigkeit des Bundesrates besteht in der Ausübung der Gesetzgebung des Reiches. Wenn auch das Gesetzgebungsrecht nach Art. 5 d. RV. zwischen Bundesrat und Reichstag geteilt ist, so steht doch der weitaus bedeutsamere Anteil dem Bundesrat zu. Denn zur Entstehung eines Gesetzes genügt nicht allein das Vorhandensein eines übereinstimmenden Mehrheitsbeschlusses des Reichstages und des Bundesrates. Der Bundesrat ist jederzeit in der Lage, einen von ihm ausgehenden Gesetzentwurf, selbst wenn er vom Reichstag ohne Änderung angenommen worden ist, wieder fallen zu lassen [9]). Erst durch die Sanktion des Bundesrates wird der Inhalt eines solchen Entwurfes Gesetz.

Die Zuständigkeitssphäre des Bundesrates erstreckt sich weiterhin auf eine umfassende Mitwirkung in Reichsverwal-

6) v. Rönne, in den Annalen d. D. R. 1871, S. 222.

7) v. Rönne, Staatsrecht, Bd. I S. 194.

8) So Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 255. Von dem Reichstag wird hier abgesehen.

9) Art. 7 Ziff. 1 d. RV.

tungsangelegenheiten. Bei Ausübung dieser Tätigkeit ist der Bundesrat Verwaltungsorgan des Reiches. Als solchem steht ihm nach Art. 7 Ziffer 2 das Recht zu, zur Ausführung von Reichsgesetzen allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen, „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist." Diese Befugnis des Bundesrates ist aber, wie aus dem Nachsatz des Art. 7 Ziff. 2 erhellt, nicht eine unbeschränkte, vielmehr kann durch ein entsprechendes Reichsgesetz das Verordnungsrecht in dem von ihm bestimmten Umfange irgend einem anderen Organ als dem Bundesrat übertragen werden, sodaß in diesen Fällen das Verordnungsrecht des Bundesrates ausgeschlossen ist. Auch wirkt der Bundesrat in seiner Stellung als Organ der Reichsverwaltung in dreifacher Weise mit bei der Ernennung gewisser Kategorien von Reichsbeamten.

Schließlich ist der Bundesrat noch das Organ des Reichs zur Ausübung gewisser richterlicher Funktionen.

I. Das Gebiet der Reichsgesetzgebung.

Der Bundesrat ist das eigentliche Organ der Gesetzgebung. Neben diesem nehmen zwar auch der Kaiser und der Reichstag an der Handhabung der gesetzgebenden Gewalt des Reiches teil. Ohne die Zustimmung des Reichstages ist das Zustandekommen eines Gesetzes ausgeschlossen, da nach Art. 5 d. RV. zu einem Gesetz die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag erforderlich ist. Die Ausfertigung und Verkündung der ordnungsmäßig zustande gekommenen Gesetze ist eine verfassungsmäßige Pflicht des Kaisers. Die wichtigste Befugnis innerhalb der Reichsgesetzgebung ist jedoch der Erlaß des Gesetzesbefehles. Ist der Gesetzesinhalt durch die Übereinstimmung der Beschlüsse von Reichstag und Bundesrat festgestellt, so wird dieser Inhalt erst dadurch zum Gesetz erhoben, daß der Bundesrat die Befolgung seiner Vorschriften anordnet, oder m. a. W., daß er ihm die Sanktion erteilt. Die Gesamtheit des Volkes, vertreten im Reichstag, kann also über

die Regierungen der Einzelstaaten hinweg nichts beschließen. Ohne die Zustimmung der Einzelstaaten in ihrer Mehrheit kann das Volk an dem höchsten Gesetze, dem Staatsgrundgesetz, der Verfassung, nichts ändern. Hierin zeigt sich die hohe Bedeutung dieses Mitwirkungsrechtes für die Einzelstaaten. Soll also die Beteiligung der Einzelstaaten an der normsetzenden Tätigkeit des Reiches nicht zur Bedeutungslosigkeit herabsinken, so müssen die Einzelstaaten gerade hier zur Mitwirkung berufen werden, und zwar in der Weise, daß sie mitentscheiden, was im Reiche oberste Norm sein soll.

Aus der allgemein üblichen Formel des Gesetzesbefehles: „Wir . . . verordnen . . . was folgt" hat man in den ersten Jahren nach der Gründung des Reiches vielfach den falschen Schluß gezogen, daß der Kaiser das Organ ist, das den Gesetzen die Sanktion erteilt. Diese Ansicht hat man jedoch bald wieder aufgegeben. Die Sanktion der Gesetze ist ein Akt der Staatsgewalt [10]) und kann demnach nur von dem Träger derselben ausgeübt werden. Sie enthält die freie Entscheidung darüber, ob ein Gesetzesentwurf zum Gesetz erhoben werden soll oder nicht. Wollte man aber diese Entscheidung dem Kaiser zukommen lassen, so müßte man ihm notwendigerweise auch die Befugnis, die Sanktion zu verweigern, beilegen, m. a. W. man müßte ihm ein allgemeines Veto allen Gesetzesvorschlägen gegenüber einräumen. Ein derartiges allgemeines Recht des Kaisers ist aber in der Verfassung nicht vorgesehen, wird vielmehr ausgeschlossen durch die besondere Bestimmung des Art. 5 d. RV., wonach bei gewissen Gesetzesvorlagen die Stimme des Bundespräsidiums bei Meinungsverschiedenheit im Bundesrat den Ausschlag gibt, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Die Einräumung dieses Rechtes wäre völlig sinnlos, wenn dem Kaiser als dem Prä-

10) Laband (Staatsrecht, Bd. II S. 29) nennt die Sanktion „den Kernpunkt des ganzen Gesetzgebungsvorganges" und bezeichnet alles, was vorher geschieht, als Vorbereitung, und was nachher geschieht, als notwendige Rechtsfolge der Sanktion.

sidium des Bundes bei allen Gesetzesvorschlägen ein Veto-Recht zustände [11]).

Von wie großer Bedeutung das Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung für die Einzelstaaten ist, zeigt sich vor allem, wie schon früher erwähnt, in dem Recht des Bundesrates auf Beschlußfassung über die vom Reichstag gefaßten Beschlüsse. Anträge auf Erlaß eines Gesetzes können sowohl vom Reichstag wie vom Bundesrat ausgehen. Gehen sie vom Reichstag aus, so erfolgt die Übermittlung durch den Präsidenten des Reichstages an den Reichskanzler, der sie dem Bundesrat zur Beratung vorlegt. Nimmt der Bundesrat den vom Reichstag vorgelegten Entwurf an, so ist damit der Gesetzesinhalt festgestellt, der dann durch die Sanktion des Bundesrates zum Gesetz erhoben wird. Geht der Antrag vom Bundesrat aus, so wird er durch den Reichskanzler, der damit aber keine Verantwortung für den Inhalt der betreffenden Vorlage übernimmt, dem Reichstag mitgeteilt, der die Annahme oder Ablehnung beschließen kann. Entscheidet sich der Reichstag für das letztere, so ist mangels der erforderlichen vollständigen Übereinstimmung zwischen den beiden gesetzgebenden Faktoren [12]) ein Gesetz nicht zustande gekommen. Aber selbst wenn der Reichstag die Gesetzesvorlage vom Bundesrat ohne jede Änderung angenommen hat, ist den verfassungsmäßigen Bestimmungen über das Zustandekommen der Reichsgesetze noch nicht genügt. Eine derartige Vorlage ist einer nochmaligen letzten Beschlußfassung des Bundesrates unterworfen [13]). Schulze [14]) ist der Ansicht, daß der Kaiser nicht berechtigt sei, ohne diesen letzten Beschluß des Bundesrates ein Gesetz auszufertigen und zu verkünden, selbst dann nicht, wenn ein übereinstimmender Beschluß beider Körperschaften vorliege. Und dies mit Recht;

---

11) Vgl. darüber Laband, Staatsrecht, Bd. II S. 31.
12) Art. 5 d. RV.
13) Art. 7 Ziff. 1 d. RV.
14) A. a. O. Bd. II S. 118.

denn erst dieser letzte Beschluß enthält die Sanktion des Gesetzesentwurfes.

Damit haben wir zur Genüge dargetan, daß der Bundesrat, die Gesamtheit der Vertreter der deutschen Einzelstaaten, als das wichtigste Organ der Gesetzgebungstätigkeit des Reichs anzusehen ist. Der Anteil der Bundesglieder an der Reichsgewalt wird hier nicht nur durch die Mitwirkung bei der Feststellung des Gesetzesinhaltes ausgeübt, die bei weitem wichtigere Tätigkeit des Bundesrats auf dem Gebiete der Gesetzgebung besteht vielmehr darin, daß er die Gesetzesentwürfe durch den Sanktionsbeschluß zu Gesetzen erhebt.

II. Das Gebiet der Verwaltung.

Eine bedeutend umfassendere Tätigkeit des Bundesrates als die auf dem Gebiete der Gesetzgebung ist seine Tätigkeit als Organ der Reichsverwaltung. Seine Mitwirkung an der Reichsverwaltung ist jedoch nicht derart zu verstehen, daß er selbständig Verwaltungsakte vornehmen und Zwangsmaßregeln zu ihrer Durchsetzung anwenden könnte. Ein Vergleich seiner Stellung mit der einer „Verwaltungsbehörde" wäre verfehlt [15]). Die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates äußert sich lediglich in Beschlußfassungen unter Beobachtung der verfassungsmäßig vorgeschriebenen Form des Art. 7 Abs. 3 d. RV. Die Ausübung des administrativen *Zwanges* steht aber dem Kaiser oder in den Fällen des Art. 36 d. RV. den einzelnen Bundesstaaten zu. Man kann also nur von einer *mittelbaren* Einwirkung des Bundesrates auf die Verwaltung der Reichsangelegenheiten sprechen, da er nur durch das Medium des Kaisers oder seines Ministers, des Reichskanzlers, Befehle und Anweisungen erteilen und Gehorsam erzwingen kann [16]).

---

15) Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 257.
16) Vgl. Schulze, a. a. O. Bd. II S. 56.

1. Das Recht des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltunsvorschriften auf Grund d. Art. 7 Ziff. 2.

Der Art. 7 Ziff. 2 d. RV. weist dem Bundesrat die Befugnis zu, Beschlüsse zu fassen „über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist." Mit Recht hat man aus dieser Bestimmung die Berechtigung des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen abgeleitet. Die verschiedenartigen Ansichten über den Verordnungsbegriff zwingen jedoch dazu, im folgenden kurz auf das Wesen der Verordnung einzugehen.

Durch die Frage nach dem Begriff und dem Wesen der Verordnung werden wir auf ein in der Theorie viel umstrittenes Gebiet, auf die Abgrenzung von Gesetz und Verordnung, geführt. Die herrschende Lehre, deren Begründung das große Verdienst Labands[17]) ist, unterscheidet zwischen Gesetz im materiellen und Gesetz im formellen Sinn. Im materiellen Sinn ist es „die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes"[18]), im formellen Sinne dagegen eine staatliche Willensäußerung in Form des Gesetzes, die im Verfassungsstaat unter Mitwirkung der Volksvertretung ergeht. Der Hauptgegner der herrschenden Lehre des Gesetzes- und Verordnungsbegriffes ist Arndt. Dieser will bestreiten, daß das Gesetz sowohl in der Reichsverfassung wie in der preußischen Verfassungsurkunde einen materiellen Inhalt habe; es sei vielmehr lediglich ein formeller Begriff, und zwar sei Gesetz in Preußen alles, was der König in Übereinstimmung mit dem Landtag anordne[19]), im Reiche dagegen ein übereinstimmender Mehrheitsbeschluß von Reichstag und Bundesrat, der ohne Rücksicht auf den Inhalt nach erfolgter Sanktion durch den Bundesrat vom

17) Staatsrecht, Bd. II S. 85 ff.
18) Ebenda S. 2.
19) Arndt, Selbständ. Verordnungsrecht, S. 279.

Kaiser ausgefertigt und verkündet sei [20]). Demgegenüber hat Hubrich in einer eingehenden Untersuchung den Nachweis erbracht, daß gerade die von Arndt für seine Ansicht als Gewährsmänner benannten Schriftsteller durchaus auf dem Boden des materiellen Gesetzesbegriffes stehen [21]) und daß die Rechtsprechung auch für die Zeit nach Erlaß der preußischen Verfassungsurkunde diesen materiellen Begriff ihren Entscheidungen zugrunde gelegt hat [22]).

Nach alledem wird man für das verfassungsmäßige Staatsrecht in Preußen den Unterschied zwischen Gesetzen in materiellem und in formellem Sinne als bestehend anerkennen müssen. Berücksichtigt man ferner, daß Art. 5 d. RV. dem Art. 62 der preußischen Verfassungsurkunde nachgebildet ist, so muß man dieselbe Bedeutung wie dem Art. 62 d. preuß. Verfassungsurkunde auch dem Art. 5 d. RV. beilegen und also auch für das Reich den Unterschied zwischen Gesetz im materiellen und formellen Sinne annehmen.

Diesem Doppelbegriff des Gesetzes stellt Laband nun den Doppelbegriff der Verordnung gegenüber. Die materielle Verordnung enthält keinen Rechtssatz, sondern ist eine Anordnung auf dem Gebiete der Verwaltung, eine Ausübung der freien Regierungstätigkeit oder der Gesetzesvollziehung [23]). Als formelle Verordnungen bezeichnet man die von ihrem Inhalt losgelösten Willensakte des Staates, an derem Erlaß der Volksvertretung eine Mitwirkung nicht zukommt. Da der formelle Verordnungsbegriff im Gegensatze zum formellen Gesetzesbegriff alle Willensakte des Staates umfaßt, die sich im Wege der Verordnung vollziehen, so zerfallen die Verordnungen im formellen Sinne ihrem Inhalte nach in Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen.

---

20) Arndt, Staatsrecht, S. 162.
21) Hubrich, in Annalen S. 804ff.
22) Ebenda S. 808ff.
23) Siehe Laband, Staatsrecht, Bd. II S. 85.

In der Reichsverfassung ist eine derartige Unterscheidung zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen nicht vorgesehen. Art. 7 Ziff. 2 spricht lediglich von „Verwaltungsvorschriften". Auf Grund dieser in Ziff. 2 enthaltenen Bestimmung steht unbestritten die Befugnis des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen fest[24]). Der Bundesrat ist grundsätzlich das verfassungsmäßige Organ für den Erlaß von allgemeinen Verwaltungsverordnungen. Diese Ansicht wird jedoch von v. Mohl[25]) und v. Rönne[26]) bestritten. Diese wollen aus dem dem Kaiser nach Art. 17 d. RV. zustehenden Rechte der Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze für denselben ein dem Verordnungsrechte des Bundesrates völlig gleichstehendes Verordnungsrecht herleiten. Nach der herrschenden Ansicht hat aber der Kaiser nur da ein Verordnungsrecht, wo es ihm besonders durch die Verfassung oder durch Gesetz übertragen ist; in diesen Fällen ist allerdings das Verordnungsrecht des Bundesrates ausgeschlossen. Mit dem Überwachungsrechte ist nicht notwendig auch ein Verordnungsrecht verbunden, wenn auch beides meist in einer Hand vereinigt ist. Da nach der Verfassung der Kaiser nur die ihm besonders übertragenen Rechte hat, so ergibt sich hieraus schon, daß ihm mangels besonderer Zuteilung bei der Überwachung ein Verordnungsrecht nicht zur Seite steht.

Das dem Bundesrat zustehende generelle Recht zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften erleidet aber durch den in Art. 7 Ziff. 2 enthaltenen Nachsatz „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist" eine Einschränkung. Das Verordnungsrecht kann durch ein besonderes Reichsgesetz auch an den Kaiser, den Reichskanzler oder eine andere Reichsbehörde, sowie an die Einzelstaaten und deren Behörden übertragen werden.

24) Die Untersuchung der vielfach aufgeworfenen Frage, ob man aus derselben Bestimmung auch eine Befugnis des Bundesrates zum Erlaß von Rechtsverordnungen herleiten kann, siehe am Schlusse dieses Abschnittes.

25) A. a. O. S. 265 ff.

26) A. a. O. Bd. I S. 213 ff. und Bd. II S. 59 ff.

Hat eine solche Übertragung im Wege der Gesetzgebung stattgefunden, so ist nach Art. 7 Ziff. 2 d. RV. insoweit das Recht des Bundesrates ausgeschlossen. Andererseits steht das Verordnungsrecht demjenigen Faktor, dem es übertragen ist, nur in dem in dem betreffenden Gesetze angegebenen Umfange zu. Ist in der besonderen Ermächtigungsbestimmung für den Kaiser oder den Reichskanzler die Vorschrift enthalten, daß die Verordnung „mit Zustimmung des Bundesrates" oder „im Einvernehmen" mit ihm [27]) zu erlassen sei, so wird damit dem Bundesrat ein gleichwertiges Mitwirkungsrecht bei Feststellung des Inhaltes eingeräumt, die Sanktion dagegen bleibt dem mit dem Erlaß der Verordnung betrauten Organ vorbehalten.

Das bisher unter Nr. 1 Gesagte über die Befugnis des Bundesrates zum Erlaß von Verordnungen bezieht sich nur auf solche Anordnungen, die keine Rechtsvorschriften enthalten, sondern sich nur als Akte der freien Verwaltungstätigkeit darstellen. Anders verhält es sich dagegen mit den sogenannten Rechtsverordnungen, die, ohne in der Form des Gesetzes gehalten zu sein, sich doch materiell von Gesetzen im engeren Sinne nicht unterscheiden. Über die Frage, ob unter dem Begriff „Verwaltungsvorschriften" in Art. 7 Ziff. 2 d. RV. auch Rechtsverordnungen zu verstehen sind, und demgemäß in dieser Bestimmung eine allgemeine Ermächtigung des Bundesrates zum Erlasse von Rechtsverordnungen enthalten ist, gehen in der Theorie die Meinungen weit auseinander.

Es sind in der Hauptsache drei Theorien, die in ihrer Auslegung von Art. 7 Ziff. 2 zu grundverschiedenen Resultaten gelangen.

Als vollkommen grundlos und willkürlich bezeichnet Laband [28]) die Ansicht von Zorn [29]) und Kloeppel [30]), daß

---

27) Beispiele hierfür finden sich bei Laband, Staatsrecht, Bd. II, S. 98 f.

28) Staatsrecht, Bd. II S. 91.

29) A. a. O. Bd. I S. 486.

30) A. a. O. S. 173 ff.

sich schon aus der Stellung des Bundesrates im Organismus des Reiches eine selbständige Berechtigung des Bundesrates zum Erlaß von Rechtsverordnungen herleiten lasse. Diese Ansicht findet aber in der Reichsverfassung nirgends eine Stütze; auch müßte sie den Art. 7 Ziff. 2 d. RV. als vollständig überflüssig erscheinen lassen. Ihre Unhaltbarkeit hat neben Laband auch Arndt[31]) in vortrefflicher Weise nachgewiesen.

Ebensowenig läßt sich aber auch die von Arndt[32]) aufgestellte Theorie aufrecht erhalten, die unter dem Begriff der Verwaltungsvorschriften im Art. 7 Ziff. 2 d. RV. auch die Rechtsverordnungen verstanden wissen will und somit aus dieser Bestimmung eine allgemeine Ermächtigung des Bundesrates zum Erlaß von Rechtsverordnungen folgern zu können glaubt.

Arndt stützt seine Theorie in erster Linie auf die Behauptung[33]), daß im preußischen Verfassungsrecht zwischen Verwaltungsvorschriften und materiellen Rechtsvorschriften eine Unterscheidung nicht gemacht worden sei, und überträgt diesen Gedanken auf die Verfassung des Reiches. Er stellt die rechtliche Natur des Verordnungsrechtes des Königs von Preußen mit dem Verordnungsrechte des Bundesrates auf gleiche Linie und übersieht dabei, daß es an einer Bestimmung, wie sie in Art. 45 der preuß. Verfassung für den König besteht, in der Reichsverfassung für den Bundesrat fehlt. Aber selbst wenn es feststünde, daß die preuß. Verfassung den Unterschied zwischen Verwaltungs- und Rechtsvorschriften nicht gemacht habe, so wäre von Arndt doch erst der Nachweis zu erbringen, daß das preußische Staatsrecht auch für die Verfassung des Reiches maßgebend sein soll.

Einen weiteren Stützpunkt für seine Ansicht sucht

---

31) In Hirths Annalen 1885 S. 701 ff.
32) Staatsrecht, S. 201.
33) In Hirths Annalen 1886 S. 311 ff.

Arndt[34]) in dem allgemeinen Sprachgebrauch des Wortes „Verwaltungsvorschriften" und legt dabei das Hauptgewicht auf die Zoll- und Steuergesetze. Hier hält Laband[35]) aber mit Recht entgegen, daß auf den Sprachgebrauch der Zoll- und Steuergesetze schon deshalb kein Gewicht zu legen sei, weil „der Rechtssatz, nämlich die Strafbarkeit der Zuwiderhandlungen, durch das Gesetz selbst sanktioniert," und in ihm die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsvorschriften besonders erteilt sei. Einer besonderen Delegation würde es aber nicht bedürfen, wenn der Bundesrat auch ohne sie zum Erlaß von Rechtsverordnungen befugt sei.

Ferner führt Arndt[36]) zum Beweise für seine Theorie an, daß der Ausdruck „reglementarische Festsetzung oder administrative Anordnung" in Art. 48 Abs. 2 d. RV. und die Verwaltungsvorschriften des Art. 38 Ziff. 1 d. RV. ebenfalls Rechtsnormen in sich begriffen und leitet daraus die allgemeine Ermächtigung des Bundesrates zum Erlaß von Rechtsverordnungen ab. Nach der allgemein anerkannten Ansicht Labands[37]) wird aber gerade dadurch, daß im Art. 48 Abs. 2 d. RV. der Rechtsverordnungen mitumfassende Ausdruck „reglementarische Festsetzung oder administrative Anordnung" der Reichsgesetzgebung gegenübergestellt wird, die Theorie Arndts widerlegt. Denn wäre diese richtig, so hätte es der besonderen Festsetzung eines Rechtsverordnungsrechtes in dieser Vorschrift mit Rücksicht auf Art. 7 Ziff. 2 d. RV. nicht bedurft. Bezüglich des Art. 38 Ziff. 1 d. RV. gibt Laband zu, daß unter den hier genannten „Verwaltungsvorschriften" auch Rechtsvorschriften mit zu verstehen seien, weist aber dabei ausdrücklich darauf hin, daß zu den nach Art. 38 Ziff. 1 d. RV. erlassenen Vorschriften besondere gesetzliche Ermächtigung erteilt sei.

34) Verordnungsrecht S. 35 ff.
35) Staatsrecht, Bd. II S. 93.
36) Verordnungsrecht S. 53 ff.
37) Staatsrecht, Bd. II S. 94.

Schließlich glaubt Arndt[38]) eine Stütze für seine Ansicht, daß der Bundesrat ohne besondere gesetzliche Ermächtigung lediglich auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 d. RV. Rechtsverordnungen erlassen könne, in der Rechtsprechung des Reichsgerichtes finden zu dürfen. Er bezieht sich bei diesen Ausführungen hauptsächlich auf die Erkenntnisse des IV. ZS. vom 25. November 1897 und des III. ZS. vom 26. März 1901. In treffender Weise aber hat Hubrich[39]) gerade an der Hand dieser Urteile die Ansicht Arndts widerlegt. Schon der vom IV. ZS. in dem Urteile vom 25. November 1897[40]) aufgestellte Satz,

> „daß es zur gültigen Erlassung von Rechtsverordnungen auch angesichts des Art. 7 Ziff. 2 d. RV. einer besonderen reichsgesetzlichen Ermächtigung für den Bundesrat bedürfe",

läßt die Rechtsnormeigenschaft der Anstellungsgrundsätze vom 7. und 21. März 1882, die unter Zugrundelegung des § 77 des Militärpensionsgesetzes vom 27. Juni 1871 aufgestellt sind, völlig außer Zweifel. Von denselben Erwägungen geht auch der III. ZS. im dem Erk. vom 26. März 1901[41]) aus. Mit Rücksicht auf die eingehenden Ausführungen Hubrichs[42]), die die Theorie Arndts Satz für Satz widerlegen, glaube ich auf diese verweisen und von einer Darstellung im einzelnen Abstand nehmen zu dürfen.

Fassen wir nun noch einmal die vorausgehenden Erörterungen zusammen, so kommen wir zu dem von der herrschenden Ansicht anerkannten Schluß, daß die Reichsverfassung eine allgemeine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen dem Bundesrat nicht erteilt hat, daß vielmehr eine solche Be-

---

38) Verordnungsrecht S. 85 ff.

39) Das Reichsgericht usw. S. 21 ff. und Verwaltungsarchiv Bd. 13 S. 441 ff.

40) Entsch. Bd. 40 S. 70.

41) Entsch. Bd. 48 S. 84 ff.

42) In dem bereits erwähnten Bd. 13 des Verwaltungsarchivs, S. 441 ff.

fugnis im Einzelfalle nur durch eine „spezielle reichsgesetzliche Delegation" konstituiert werden kann [43]).

2. Die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates auf Grund des Art. 7 Ziff. 3 d. RV.

Der Art. 7 Ziff. 3 d. RV. weist dem Bundesrat das Recht zu, Beschlüsse zu fassen „über Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten." Auf den ersten Blick erscheint der Sinn dieser Bestimmung wegen seiner unglücklichen Fassung etwas unverständlich. Nach der Ansicht Labands [44]) ist der Unterschied zwischen den beiden ersten und der dritten Kategorie von Befugnissen des Art. 7 darin zu finden, daß in den beiden ersten „das Objekt des Beschlusses angegeben ist, die an den Reichstag zu bringende Vorlage oder die Genehmigung oder Verwerfung des vom Reichstage gefaßten Beschlusses und die zu erlassende Administrativverordnung", während bei der dritten Kategorie „das Motiv oder die Veranlassung des Beschlusses hervorgehoben ist."

Der Zweck der Vorschrift des Art. 7 Ziff. 3 d. RV. läßt sich aus dem Wortlaut der Bestimmung nicht erkennen, er kann vielmehr nur aus seiner historischen Entwicklung klar werden [45]).

Durch Art. 37 Ziff. 3 der norddeutschen Bundesverfassung wurde dem Bundesrat in Anlehnung an Art. 34 des Zollvereinsvertrages vom 16. Mai 1865 mit Beschränkung auf die Zoll- und Steuergesetzgebung das Recht der Beschlußfassung über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Zoll- und Steuergesetzgebung zugewiesen. Nach Art. 36 d. RV., wo die Ausübung der Kontrole über die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens bei der Erhebung der Zölle und Steuern durch Reichsbeamte im Namen des Kaisers vorgesehen ist, ist in

43) Laband, Staatsrecht, Bd. II S. 97.
44) Ebenda Bd. I S. 258.
45) Vgl. dazu Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 259 ff.

Abs. 3 dem Bundesrat die Befugnis zugeteilt, über die von diesen Beamten über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Zoll- und Steuergesetzgebung gemachten Anzeigen zu beschließen.

Die Bestimmung des Art. 7 Ziff. 3 d. RV. enthält im Gegensatz zu Art. 36 eine allgemeine Kompetenzumgrenzung auf dem Gebiete der Reichsverwaltung, also ohne Beschränkung auf die Zoll- und Steuergesetzgebung. Dennoch ist diese Bestimmung im Verhältnis zur Vorschrift des Art. 34 des Zollvereinsvertrages vom 16. Mai 1865 nicht etwas Neues. Denn wenn auch weder in dem Zollvereinsvertrag noch in der norddeutschen Bundesverfassung sich eine derartige generelle Befugnis des Bundesrates, wie in Art. 7 Ziff. 3 d. RV., findet, so stand diese Befugnis dem Bundesrat des Norddeutschen Bundes doch tatsächlich zu auf Grund allgemeinen, von den Einzelstaaten nicht beanstandeten Gewohnheitsrechtes.

Die Bedeutung des Art. 7 Ziff. 3 d. RV. liegt also darin, daß er das observanzmäßige Recht des Bundesrates, über Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze oder bei Vorschriften und Einrichtungen im Sinne des Art. 7 Ziff. 2 d. RV. hervortreten, zu beschließen, gesetzlich festgelegt hat[46]).

Die Tätigkeit, die sich für den Bundesrat aus den Bestimmungen des Art. 7 Ziff. 3 ergibt, steht im engsten Zusammenhange mit der Tätigkeit des Kaisers auf Grund des Art. 17 d. RV., wo diesem die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze überwiesen ist. Auch hier in Art. 7 Ziff. 3 besteht das Mitwirkungsrecht der Einzelstaaten, wie in Ziff. 1, in der endgültigen Beschlußfassung, und zwar in Ziff. 3 in der Beschlußfassung darüber, ob im gegebenen Falle das Reichsgesetz richtig vollzogen ist oder nicht, in der Feststellung, worin der Mangel der Ausführung bestanden habe. Die Durchführung dieser Beschlüsse liegt dagegen

46) Vgl. hierzu v. Seydel, Kommentar, S. 62, 144.

wiederum dem Kaiser, bezw. dem Reichskanzler oder den Ressortbehörden des Reiches ob[47]).

3. Das Recht der Beschlußfassung über Auflösung des Reichstages während der Legislaturperiode nach Art. 24 Satz 2 und das Recht der Beschlußfassung über Verhängung der Bundesexekution nach Art. 19 d. RV.

Ein weiteres Mitwirkungsrecht auf dem Gebiete der Verwaltung ist dem Bundesrat durch Art. 24 Satz 2 d. RV. zugewiesen. Hiernach hat er das Recht, über die Auflösung des Reichstages während der Legislaturperiode zu beschließen. Doch genügt sein Beschluß allein zur Auflösung des Reichstages nicht, erforderlich ist vielmehr noch die Zustimmung und eine dahin gehende Verordnung des Kaisers. Eine verfassungsmäßige Pflicht des Kaisers, den Beschluß zu vollziehen, besteht jedoch nicht. Durch diese Bestimmung wird dem Kaiser gegenüber einem Bundesratsbeschluß ein Veto eingeräumt. Macht der Kaiser nun von seinem Rechte Gebrauch, so wird das Mitwirkungsrecht des Bundesrates illusorisch.

Ein ähnliches Beschlußfassungsrecht wie nach Art. 24 S. 2 steht dem Bundesrat nach Art. 19 d. RV. zu, wo es sich darum handelt, über ein Bundesglied, das seine verfassungsmäßigen Pflichten nicht erfüllt, die Exekution zu verhängen. Wenn in der Reichsverfassung auch nur von der Beschlußfassung darüber gesprochen wird, *ob* die Bundesexekution zu verhängen sei, dagegen eine Bestimmung darüber, *wann* und unter welchen Voraussetzungen die Exekution zulässig sei, nicht direkt getroffen ist, so wird diese scheinbare Lücke durch die Bestimmungen des Art. 7 Ziff. 3 d. RV., wonach der Bundesrat über Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze . . . hervortreten, zu beschließen hat, ausgefüllt. Mithin ist dem Bundesrat auch die

47) Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 262.

Beschlußfassung darüber zugewiesen, ob und worin die Bundespflichtverletzung bestehe [48]).

Die Tätigkeit des Bundesrates bei Verhängung der Exekution ist somit eine doppelte. Er hat einmal festzustellen, daß eine Bundespflichtverletzung, sei es in Form der mangelhaften Ausführung eines Reichsgesetzes oder einer sonstigen verfassungsmäßigen Anordnung vorliege, dann aber hat er auch den Beschluß darüber zu erlassen, daß die Bundesexekution über das unbotmäßige Bundesglied zu verhängen sei.

Mit Erlaß dieses letzten Beschlusses ist die Tätigkeit des Bundesrates erschöpft. Die Durchführung der Exekution ist nach Art. 19 d. RV. Sache des Kaisers, dessen Zustimmung zu dem Beschlusse des Bundesrates, im Gegensatz zu Art. 24 d. RV., nicht erforderlich ist.

4. Die Mitwirkung des Bundesrates bei Maßnahmen auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten. Art. 11, 56 d. RV.

Die Reichsverfassung hat im Gegensatz zu Art. 24 und 19, nach denen dem Bundesrat ein Beschlußfassungsrecht zusteht, im Art. 11 ihm ein Zustimmungsrecht, und zwar zur Erklärung des Krieges im Namen des Reiches durch den Kaiser eingeräumt, jedoch nur für den Fall der Offensive. Aus dem Wortlaut der Bestimmung, daß nur die Zustimmung, nicht ein Beschluß zur Erklärung des Krieges durch den Kaiser erforderlich ist, ergibt sich, daß den Einzelstaaten nicht die Möglichkeit gegeben ist, den Kaiser zu einer Kriegserklärung zu zwingen.

Der Art. 11 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, der den Absatz 2 und 3 d. Art. 11 d. RV. nicht kannte, gab dem Präsidium das Recht der Kriegserklärung uneingeschränkt, ohne Unterscheidung zwischen Angriffs- und Verteidigungskrieg. Der

48) Vgl. v. Mohl, a. a. O. S. 160.

Zweck dieser Einschränkung in der Reichsverfassung geht am klarsten hervor aus der Rede des Staatsministers Delbrück bei der ersten Verfassungsberatung [49]), in der er den Zusatz „als eine Verstärkung des föderativen Elementes in der Bundesverfassung charakterisiert" und es als im Interesse des Bundes liegend bezeichnet, „auch dem Auslande gegenüber in der Bundesverfassung selbst zum Ausdruck zu bringen, was der Bund ist, nämlich ein wesentlich *defensives* Staatswesen."

Das Zustimmungsrecht zur Kriegserklärung ist dem Bundesrat nur für den Fall der Offensive gegeben, während es bei einem Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten der Zustimmung nicht bedarf. Da nun in Art. 11 Abs. 2 d. RV. nur von einem Angriff *auf das Bundesgebiet selbst* gesprochen wird, so muß man daraus den Schluß ziehen, daß bei einer Kriegserklärung zu einem Kriege in den Schutzgebieten, gleichgültig ob es sich um einen Angriffs- oder Verteidigungskrieg handelt, immer die Zustimmung des Bundesrates notwendig ist [50]). Denn die Schutzgebiete sind für das Reich zwar nicht fremde, sondern *eigene* Gebiete, wie dies vor allem im völkerrechtlichen Verhältnis zu anderen Mächten zur Geltung kommt; nicht aber sind sie dem Reiche einverleibt, sie sind *nicht Bundesgebiet* im staatsrechtlichen Sinne, im Sinne des Art. 1 d. RV., sondern Ausland [51]).

Bei Abschluß von Verträgen mit fremden Staaten ist eine Mitwirkung der Einzelstaaten in der Regel nicht erforderlich. An sich steht das Recht, Bündnisse und andere Verträge abzuschließen, dem Kaiser uneingeschränkt zu. Nur soweit die Verträge sich auf Gegenstände beziehen, die nach Art. 4 d. RV. in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist die Zustimmung

---

49) Stenographische Berichte, a. a. O. in der 2. außerordentlichen Session, S. 70.

50) v. Seydel, Kommentar, S. 161.

51) Laband, Staatsrecht, Bd. II S. 287.

des Bundesrates und die Genehmigung des Reichstages notwendig [52]).

Zu erwähnen ist noch das Recht des Bundesrates auf dem Gebiete des Konsulatswesens. Hier steht nach Art. 56 d. RV. dem Bundesratsausschuß für Handel und Gewerbe der Anspruch zu, vor der durch den Kaiser erfolgenden Anstellung von Konsuln vernommen zu werden. Von allzu großer Bedeutung ist dieses Recht nicht, es ist vielmehr lediglich eine der Anstellung eines Konsuls vorangehende Form, deren Fehlen allerdings den Ernennungsakt verfassungswidrig machen würde.

5. Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates auf dem Gebiete der Finanz- und Verkehrsangelegenheiten, soweit sie in der Reichsverfassung vorgesehen sind.

Eine der wichtigsten Aufgaben des Bundesrates ist seine Mitwirkung bei der Aufstellung des Reichshaushaltsetats, des Voranschlages der im Laufe des folgenden Jahres voraussichtlich eingehenden Einnahmen und der erforderlichen Ausgaben des Reiches. Gemäß Art. 69 d. RV. hat diese Aufstellung in Form eines Gesetzes zu erfolgen.

Die Erwähnung dieses Mitwirkungsrechtes des Bundesrates an der Stelle, wo lediglich seine Verwaltungstätigkeit behandelt werden soll, erklärt sich aus dem Grunde, weil die Aufstellung des Reichsbudgets ihrem Wesen nach sich weniger als ein Akt materieller Gesetzgebung als vielmehr als ein Akt der Verwaltung darstellt [53]). Der Zweck des Etats besteht in einer Regulierung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates. Er gibt in Befehlsform die Anordnungen, die für die weiteren Verwaltungshandlungen maßgebend sein sollen. Dieser Befehl

52) Art. 11 Abs. 3 d. RV. Weitere Erörterungen bei v. Mohl, a. a. O. S. 303 ff.; v. Seydel, Kommentar, S. 163 ff. und Jellinek, Gesetz, S. 341 ff.

53) Vgl. hierzu v. Seydel, Kommentar, S. 387.

ist jedoch lediglich ein Dienstbefehl, der nicht die Gesamtheit der Untertanen trifft, sondern nur die in Betracht kommenden Behörden angeht.

Die Mitwirkung des Bundesrates bei Aufstellung des Etats ist dieselbe wie beim Zustandekommen jedes anderen formellen Gesetzes. Nicht der übereinstimmende Beschluß von Reichstag und Bundesrat, sondern erst der Sanktionsbeschluß ist es, der dem vom Reichstag und Bundesrat gemeinsam festgesetzten materiellen Inhalt die bindende Kraft eines formellen Gesetzes verleiht. Ausschlaggebend bei der überaus wichtigen Entscheidung, welche Einnahmen und Ausgaben des Reiches als Voranschlag auf den Reichshaushaltetat gebracht werden sollen, ist also der Wille der Gesamtheit der Einzelstaaten.

Durch Art. 72 d. RV. wird dem Bundesrat und dem Reichstag die Rechnungsprüfung über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches und die Entlastungserteilung des Reichskanzlers zugewiesen. Auch diese Tätigkeit des Bundesrates ist, obgleich sie seiner Mitwirkung bei der Gesetzgebung vollständig gleichkommt, aus denselben Gründen wie die Aufstellung des Etats als ein Akt der Verwaltung anzusehen.

In den Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses kann im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Übernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches erfolgen [54]). Die Fassung dieser Bestimmung ist, wie v. Seydel [55]) hervorhebt, mißglückt. Die Aufnahme eines Darlehens ist privatrechtlich ein zweiseitiges Rechtsgeschäft, zu dessem Abschluß der Wille des Darlehensnehmers allein nicht genügt. Wollte man also „im Wege der Reichsgesetzgebung" eine Staatsanleihe aufnehmen, so müßte zur rechtlichen Wirksamkeit dieses Darlehensvertrages noch die Willenserklärung des Darlehensgebers hinzukommen. Der Sinn des Art. 73 d. RV. soll offenbar nur der sein, daß im Wege der Reichsgesetzgebung die

54) Art. 73 d. RV.
55) Kommentar S. 401.

Ermächtigung, eine Anleihe aufzunehmen, erteilt werden muß. „Darüber, wem die Ermächtigung zu erteilen ist, bestimmt die Verfassung nichts“ [56]). In der Regel erhält sie der Reichskanzler. Jedenfalls ist der Ermächtigte immer eine Behörde. Die Tätigkeit des Bundesrates bei Erlaß eines Anleihegesetzes ist wiederum formell die des Gesetzgebers, materiell ist sie jedoch ein Akt der reinen Staatsverwaltung.

Ein weiteres Recht finanzieller Verwaltung ist dem Bundesrat auf dem Gebiete des Zollwesens eingeräumt. Während die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern den Einzelstaaten überlassen sind [57]), steht dem Kaiser das Recht zu, durch Reichsbeamte, die er nach Vernehmung des Bundesratsausschusses für Zoll- und Steuerwesen anzustellen hat, die Überwachung der Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens vornehmen zu lassen. Das Recht des Bundesrats besteht nun darin, über Mängel, die bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Zoll- und Steuergesetzgebung von diesen Reichsbeamten festgestellt werden, zu beschließen [58]). Hier besteht zwischen Abs. 2 und 3 des Art. 36 d. RV. dasselbe Verhältnis, wie wir es bereits bei Art. 7 Ziff. 3 und Art. 17 d. RV. gesehen haben: das Beschlußfassungsrecht steht dem Bundesrat zu, die Durchführung der Beschlüsse dagegen ist Sache des Kaisers.

Damit ist jedoch die Tätigkeit des Bundesrates auf dem Gebiete des Zollwesens noch nicht erschöpft. Haben nämlich die Erhebungsbehörden die jedes Vierteljahr aufzustellenden provisorischen Übersichten — die sogenannten Quartalextrakte — und die definitiven Finalabschlüsse über die im Laufe des Vierteljahres bezw. während des Rechnungsjahres fällig gewordenen Einnahmen an Zöllen in Hauptübersichten zusammengestellt, so werden diese zunächst dem Bundesratsausschuß für das Rechnungswesen zur Prüfung vorgelegt [59]). Von dort ge-

56) Ebenda.
57) Art. 36 d. RV.
58) Art. 36 Abs. 3 d. RV.
59) Art. 39 Abs. 1 d. RV.

langen sie dann an den Bundesrat selbst, der auf Grund der Finalabschlüsse über die definitive Feststellung der von den Einzelstaaten an die Reichskasse zu zahlenden Beträge beschließt[60]). In der Regel wird diese Feststellung dem Erlaß einer Verwaltungsverordnung gleichkommen[61]). Bestehen jedoch zwischen dem Bundesratsausschuß für das Rechnungswesen und einem Einzelstaat über die Höhe der an die Reichskasse abzuführenden Beträge Meinungsverschiedenheiten, so trägt die Feststellung durch den Bundesrat den Charakter eines verwaltungsrechtlichen Urteils.

Auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens ist für das Reich eine einheitliche Regelung durch die Reichsverfassung nicht geschaffen. Während die Einzelstaaten die Selbständigkeit in der Verwaltung ihrer Eisenbahnen beibehalten haben[62]), ist ihnen durch Art. 42 d. RV. eine gewisse Verpflichtung dem Reiche gegenüber auferlegt worden, und zwar die Verpflichtung, ihre Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz verwalten und neu herzustellende Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen. Nur in einem Falle[63]) ist dem Reiche ein Eingriff in die einzelstaatlichen Rechte auf dem Gebiet der Eisenbahnverwaltung gestattet. Das Reich kann nämlich selbst gegen den Widerspruch der Einzelstaaten, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, für eigene Rechnung Eisenbahnen anlegen oder an Privatunternehmer mit gleichzeitiger Verleihung des Expropriationsrechtes zur Ausführung konzessionieren, und zwar dann, wenn es diese Anlage im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinschaftlichen Verkehrs für notwendig erachtet. Der Weg, den das Reich bei Ausübung dieses Rechtes einzuschlagen hat, ist verfassungsgemäß der der Reichsgesetzgebung.

---

60) Art 39 Abs. 2 d. RV.

61) Vgl. Laband, Finanzrecht, S. 483 ff. und 507.

62) Mit Ausnahme der Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen, deren Verwaltung dem Reiche ausschließlich zusteht.

63) Art. 41 d. RV.

Aber auch hier handelt es sich wiederum nur um den Erlaß eines formellen Gesetzes, um die Ausübung einer Verwaltungsbefugnis des Bundesrates und des Reichstages.

Neben diesen formellen Gesetzen ist aber gerade auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens seitens des Bundesrates auch eine Reihe von Verordnungen ergangen, deren Gültigkeit, soweit sie Rechtsnormeigenschaft haben, stark angefochten ist. So vor allem die Gültigkeit der Eisenbahnverkehrsordnung von 1892 und deren viele Abänderungen. Vor Erlaß des neuen Handelsgesetzbuches vom 10. Mai 1897 ist die Verkehrsordnung, und zwar wohl mit Recht, lediglich als Verwaltungsverordnung angesehen worden, deren Geltung nicht auf der Einführung durch das Reich, sondern auf der Annahme durch die einzelnen Eisenbahnverwaltungen beruhte. Nach dem heutigen Stande der Wissenschaft ist aber ihre Gültigkeit als Rechtsvorschrift fast allgemein, besonders auch „vom Standpunkte der reichsgerichtlichen Judikatur", wie Hubrich[64]) ausdrücklich erklärt, anerkannt. Die Rechtsnormeigenschaft der Verkehrs-Ordnung von 1899 ergibt sich aus einer besonderen Delegation, die darin zu suchen ist, daß das neue Handelsgesetzbuch mehrfach auf die Verkehrsordnung Bezug nimmt[65]). Dadurch nun, daß die Verkehrs-Ordnung von 1892, die lediglich auf Grund des Art. 45 d. RV. vom Bundesrat erlassen ist, in ihrer Schlußbestimmung IX den ausdrücklichen Vorbehalt der Änderung macht und daß die Bezugnahme des Handelsgesetzbuches auf die „Verkehrsordnung" ohne Hinzufügung des bestimmten Datums vom 15. November 1892 geschehen ist, ist auch der Rechtsnormcharakter der vielen Änderungen der Verkehrsordnung als stillschweigend anerkannt anzusehen[66]).

Die bisher unter Nr. II dieses Kapitels besprochenen Ver-

---

64) Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff. S. 54, 55.

65) HGB. § 453 Ziff. 3, 454, 459 Ziff. 6, 460 Abs. 1, 462—465, 466 Abs. 2 u. 3, 471, 472.

66) Vgl. hierzu Hubrich, Verwaltungsarchiv, Bd. 13 S. 464.

waltungsbefugnisse des Bundesrates beruhen sämtlich auf den Bestimmungen der Reichsverfassung. Daneben gibt es aber noch eine große Anzahl von Reichsgesetzen, die spezielle Anweisungen des Bundesrates zur Betätigung auf dem Gebiete der Reichsverwaltung enthalten. Jedoch bei der großen Anzahl derartiger spezieller Reichsgesetze würde ein näheres Eingehen auf die durch diese dem Bundesrat zugewiesenen Verwaltungsbefugnisse ein Überschreiten des für die vorliegende Arbeit bestimmten Rahmens bedeuten und muß daher einer besonderen, die gesamte Verwaltungstätigkeit des Bundesrates behandelnden Arbeit überlassen bleiben.

6. Die verschiedenartigen Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Ernennung gewisser Kategorien von Reichsbeamten.

Nicht unerwähnt bleiben sollen hier die verschiedenartigen Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei Ernennung gewisser Kategorien von Reichsbeamten. Auch bei Ausübung dieser Tätigkeit handelt der Bundesrat als Organ der Reichsverwaltung.

In allen Fällen erfolgt die Ernennung der Reichsbeamten gemäß Art. 18 der RV. durch den Kaiser selbst. In gewissen Fällen jedoch steht dem Bundesrat eine materielle Einwirkung zu, und zwar derart, daß er bezw. einer seiner Ausschüsse entweder bei der Anstellung der Beamten gehört werden muß, wie bei den zur Kontrolle der Zoll- und Steuerbehörden bestimmten Reichsbeamten[67]) und den Konsuln[68]), oder daß er Vorschläge für die zu ernennenden Beamten macht; so bei der Ernennung der Mitglieder des Reichsgerichts[69]), des Ober-Reichsanwalts und der Reichsanwälte[70]),

67) Art. 36 Abs. 2 d. RV.
68) Art. 56 Abs. 1 d. RV.
69) § 127 GVG.
70) § 150 GVG.

der Mitglieder des Bundesamtes für das Heimatswesen [71]), des Reichsversicherungsamtes [72]) und der ständigen Mitglieder des Patentamtes [73]). Wenngleich der Kaiser an die Vorschläge des Bundesrates auch nicht gebunden ist, so kann er doch Nichtvorgeschlagene nicht ernennen. Einigung ist also in jedem Falle erforderlich. Noch weiter geht das Recht des Bundesrates bei Anstellung der Mitglieder des Rechnungshofes [74]), der Reichs-Disziplinarbehörden [75]), des Reichsbankkuratoriums [76]) und der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds [77]). Hier steht dem Bundesrat ein Wahlrecht zu, sodaß der Kaiser auf die bloße Form der Ernennung beschränkt ist.

III. Das Gebiet der Rechtspflege.

In mehrfacher Hinsicht wirkt schließlich der Bundesrat an der Willensbildung des Reiches mit als Organ der Rechtspflege. Ein oberster Gerichtshof zur Entscheidung *staatsrechtlicher* Fragen, auf dessen Errichtung bei allen früheren Entwürfen zu einer deutschen Reichsverfassung besonderes Gewicht gelegt wurde, ist in der heutigen Verfassung nicht vorgesehen. Denn das Reichsgericht, das allerdings als oberstes Gericht im Reiche fungiert, ist lediglich auf die Entscheidung privat- und strafrechtlicher Fälle beschränkt. Aus diesem Grunde hat die Reichsverfassung die Entscheidung staatsrechtlicher Fragen mangels eines besonderen Gerichtshofes in gewissen Fällen dem Bundesrat überlassen [78]).

71) Gesetz vom 6. Juni 1870, § 42.
72) Gesetz vom 6. Juli 1884, § 87.
73) Gesetz vom 25. Mai 1877, § 13.
74) Gesetz vom 4. Juli 1868, § 2.
75) Gesetz vom 31. März 1873, § 39.
76) Bankgesetz vom 14. März 1875, § 27 Abs. 3.
77) Gesetz vom 23. Mai 1873, § 11.
78) Vgl. hierzu Schulze a. a. O. Bd. II. S. 59.

1. Entscheidung bei Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten. Art. 76 Abs. 1 d. RV.

Art. 76 Abs. 1 d. RV. weist dem Bundesrat das Recht zu, „Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, sofern dieselben nicht privatrechtlicher Natur und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind, auf Anrufen des einen Teiles zu erledigen." Damit ist der Bundesrat an die Stelle der Austrägalinstanz des alten Deutschen Bundes getreten [79]).

Nach dem Wortlaut des Art. 76 muß es sich um „Streitigkeiten" handeln, nicht um bloße Meinungsverschiedenheiten. Ist ein gütlicher Ausgleich nicht möglich, so bleibt kein anderes Mittel als das völkerrechtliche des Krieges übrig. Diese Art der Erledigung ist aber den Einzelstaaten untersagt. Ihnen steht das Recht der selbständigen Kriegführung nach der Verfassung nicht zu, da einerseits, Krieg und Frieden zu erklären, nur eine Befugnis der Gesamtheit, nicht auch der Einzelnen ist [80]), und andererseits im Falle eines Krieges die gesamte bewaffnete Macht unter den Oberbefehl des Kaisers tritt [81]). Welcher Art die Streitigkeiten sind, ob sie sich auf Verträge oder sonstige Rechtstitel stützen, ob der Anspruch obligatorischer oder wie bei Grenz- und Territorialstreitigkeiten dinglicher Art ist, bleibt vollkommen gleichgültig. Selbst solche Fälle sind darunter begriffen, in denen der eine Staat durch sein beleidigendes Verhalten den Anspruch des anderen auf Genugtuung und Sühne begründet hat [82]).

Weiterhin findet Art. 76 Anwendung nur bei Streitigkeiten, die nicht privatrechtlicher Natur sind. Klagen rein privatrechtlicher Natur also, die ein Staat gegen einen anderen

---

79) Laband, Staatsrecht, Bd. I. S. 269.
80) Art. 11 d. RV.
81) Art. 63 d. RV.
82) Vgl. Haenel, Staatsrecht, S. 574.

zu erheben hat, wo dieselben mithin als „fisci“ [83]) in Betracht kommen, gehören vor die nach allgemeinen Grundsätzen zuständigen Gerichtsbehörden des zu beklagenden Einzelstaates [84]).

Aber auch diese Voraussetzungen genügen noch nicht, um die richterliche Tätigkeit des Bundesrates zu begründen. Der Bundesrat darf erst auf das „Anrufen eines Teiles“ hin tätig werden, in welchem Falle allerdings die andere Partei vor das angerufene Forum zu folgen verpflichtet ist. Der Zweckbestimmung des Art. 76 gemäß wird der Bundesrat zunächst zwischen den Parteien vermitteln und eine gütliche Beilegung der Streitigkeit herbeizuführen bestrebt sein. Schlägt dieser Versuch fehl, so bleibt nur die Erledigung durch Herbeiführung eines Rechtsspruches übrig. Über das Verfahren, das der Bundesrat hierbei einzuschlagen hat, hat weder die Gesetzgebung, noch auch die Praxis bisher Regeln aufgestellt [85]). Den Rechtsspruch kann der Bundesrat entweder selbst fällen [86]) oder auch durch eine von ihm beauftragte sachverständige Instanz, sei es eine Juristenfakultät oder ein höheres Gericht, fällen lassen. Aber auch wenn der Bundesrat den letzteren Weg einschlägt, ist die gefällte Entscheidung nicht eine Entscheidung der im Auftrage des Bundesrates handelnden Instanz, sondern des Bundesrates selber [87]).

Dem vom Bundesrat gefällten Schiedsspruch haben sich beide Parteien zu unterwerfen [88]). Weigert sich die eine Par-

83) Schulze, a. a. O. Bd. II S. 59.

84) Thudichum, a. a. O. S. 110.

85) Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 270.

86) Das Selbstentscheidungsrecht ist sehr bestritten. Vgl. dazu v. Seydel, Kommentar, S. 405. Im Gegensatz hierzu Thudichum, a. a. O. S. 110. Es ist nicht zu verkennen, daß ein derartiges Selbstentscheidungsrecht des Bundesrates viele Schattenseiten hat. Es liegt zwar fern, dem Bundesrat Ungerechtigkeit vorwerfen zu wollen, aber eine Garantie für ein gerechtes Urteil ist nicht vorhanden.

87) Vgl. hierzu v. Seydel, Kommentar, S. 406, und Krick, a. a. O. S. 34.

88) Zorn, a. a. O. Bd. I S. 171.

tei, so steht dem Bundesrat auf Grund des Art. 19 d. RV. das Recht zu, das äußerste Zwangsmittel, die Bundesexekution, gegen den renitenten Staat in Anwendung bringen zu lassen.

2. Beilegung von Verfassungsstreitigkeiten. Art. 76 Abs. 2 d. RV.

Im Gegensatz zu Abs. 1 des Art. 76 d. RV., wo es sich um die Erledigung von Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten handelt, regelt Abs. 2 die Erledigung der Streitigkeiten über Fragen des Verfassungsrechtes innerhalb eines einzelnen Staates. Die beiden möglichen Fälle einer Verfassungsstreitigkeit sind der Verfassungsbruch und der Verfassungsstreit im engeren Sinne. Beim Verfassungsbruch handelt es sich um eine tatsächliche Verletzung der Verfassung oder einer Verfassungsbestimmung, z. B. die Anwendung verfassungswidriger Normen. Der Verfassungsstreit im engeren Sinne charakterisiert sich als ein Streit „über die Auslegung der Verfassung und über die Grenzen der Mitwirkung der verschiedenen Organe bei der Auslegung der staatlichen Hoheitsrechte“ [89]) [90]). Parteien in einer Verfassungsstreitigkeit können nur sein: die Regierung und die Volksvertretung. Nur ausnahmsweise können Einzelpersonen als Partei im Verfassungsstreite auftreten, wenn nämlich das verfassungsmäßige Organ der Volksvertretung nicht mehr besteht oder an der Ausübung seiner Rechte und Pflichten behindert ist [91]).

Wie bei Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, so hat auch bei Verfassungsstreitigkeiten der Bundesrat nicht das Recht des unmittelbaren Eingriffs. Seine Tätigkeit ist von dem Anrufen eines Streitteiles abhängig ge-

89) Schulze, a. a. O. Bd. II S. 61.

90) Über die Frage, inwieweit dem Bundesrat auch ein Recht zusteht, Thronfolgestreitigkeiten zu erledigen, vgl. Schulze, a. a. O. Bd. II S. 61f, Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 273 und v. Seydel, Kommentar, S. 408f.

91) Zachariae, a. a. O. Bd. II S. 777ff.

macht. Ferner ist die Zuständigkeit des Bundesrates an die Voraussetzung geknüpft, daß die Verfassung des betreffenden Staates eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten nicht bestimmt[92]).

Wird der Bundesrat nun von einem der streitenden Teile angerufen, so hat er zunächst zu versuchen, zwischen den Parteien einen Vergleich zustande zu bringen, oder er kann ihnen den Vorschlag machen, sich auf ein Schiedsgericht zu einigen. Schlägt dieser Versuch des gütlichen Ausgleiches fehl, dann hat er den Streit im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen. In diesem Falle findet also ein Zusammenwirken von Bundesrat und Reichstag statt. Im Gegensatz zu Abs. 1 des Art. 76, wo der Bundesrat als alleiniger Richter berufen ist, sind hier seiner Tätigkeit engere Grenzen gezogen. Das Verfahren ist zwar an und für sich viel umständlicher, rechtfertigt sich aber, wenn man das Wesen des Verfassungsstreites berücksichtigt und bedenkt, daß, wenn der Bundesrat, das Organ der verbündeten Regierungen, zum alleinigen Richter des Streitfalles berufen wäre, dies offenbar eine Benachteiligung der Gegenpartei, der Volksvertretung, bedeutete, zumal der Bundesrat aus politischen Rücksichten sich durchweg auf die Seite der Regierung stellen würde. Um aber jeder Partei gerecht zu werden, ist auch der Reichstag als Volksvertretung zur Mitwirkung bei der Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten berufen.

3. Entscheidung in Fällen der Justizverweigerung. Art. 77 d. RV.

Art. 77 d. RV. räumt dem Bundesrat das Recht ein, bei Fällen einer Justizverweigerung, wenn auf gesetzlichen Wegen

---

92) So z. B. in Mecklenburg, Oldenburg, Braunschweig und anderen Staaten. Vgl. Schulze, a. a. O. Bd. II S. 62.

ausreichende Hülfe nicht erlangt werden kann, die gerichtliche Hülfe bei der Bundesregierung zu bewirken. Unter Beschwerden dieser Art sind auch diejenigen zu verstehen, die gegen eine Verzögerung oder Verschleppung der Justiz gerichtet sind [93]). In allen Fällen kommt jedoch nur die Rechtspflege in Frage, soweit sie von den bürgerlichen und den Strafgerichten ausgeübt wird; ausgeschlossen ist dagegen die Rechtspflege der Verwaltungsgerichte und -behörden [94]). Weiterhin ist die Zuständigkeit des Bundesrates erst dann gegeben, wenn auf anderem gesetzlichen Wege ausreichende Hülfe nicht zu erlangen ist.

Hält der Bundesrat seine Zuständigkeit zur Entscheidung einer Beschwerde über eine Justizverweigerung für begründet, so hat er sein Urteil nach den für den betreffenden Einzelstaat geltenden Rechtsnormen abzugeben; hierbei steht es ihm frei, sich das Gutachten eines obersten Gerichtshofes oder anderer Sachverständiger erteilen zu lassen [95]). Wird das vom Bundesrat gefällte Urteil von der betreffenden Bundesregierung nicht beachtet, so steht dem Bundesrat gemäß Art. 19 d. RV. das Recht zu, im Wege der Exekution gegen den renitenten Staat vorzugehen, um ihn zur Erfüllung seiner Bundespflichten zu zwingen.

Man hat diese Tätigkeit des Bundesrates mehrfach als einen Ausfluß seines Aufsichtsrechtes bezeichnet [96]), jedoch wird man nach allgemein anerkannter Ansicht dem Bundesrat in dieser Hinsicht die Stellung eines richterlichen Organes zuerkennen müssen, wenn man erwägt, daß seine Entscheidung in Fällen einer Justizverweigerung lediglich auf Rechtssätze gestützt ist.

---

93) Schulze, a. a. O. Bd. II S. 64.

94) v. Seydel, Kommentar, S. 410.

95) Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 269 Anm. 1.

96) Vgl. z. B. Schulze, a. a. O. Bd. II S. 64, und Meyer, a. a. O. S. 557.

4. Beschluß über Verhängung der Bundesexekution. Art. 19 d. RV.

Die Befugnis des Bundesrates, die Vollstreckung der Bundesexekution über ein Bundesglied zu beschließen, ist bereits oben [97]) des näheren besprochen. Wir haben dort gesehen, daß die Tätigkeit des Bundesrates auf diesem Gebiete eine doppelte ist, einmal die Beschlußfassung über die Voraussetzungen der Exekution, dann aber auch darüber, d a ß die Exekution über das unbotmäßige Bundesglied zu verhängen sei. Es ist unverkennbar, daß die Entscheidung des Bundesrates über das Vorhandensein der Voraussetzungen zur Exekution ein Rechtsspruch, ein richterliches Erkenntnis in der Sache selbst sein muß, weil auf ihm, als der rechtskräftigen Feststellung der bundesmäßigen Verpflichtungen der Gliedstaaten, sich der weitere Beschluß des Bundesrates über Vollstreckung bezw. Nichtvollstreckung der Exekution gründet. Dieser involviert daher zweifelsohne eine richterliche Sentenz; „denn es kann die Bundesexekution nicht anders als ein Akt der Administrativjustiz aufgefaßt werden, die dem Reich gegen die Einzelstaaten als notwendiges Korrelat der den Einzelstaaten gewährten, umfassenden Selbstverwaltung zusteht" [98]).

Drittes Kapitel.

Der Schutz der einzelstaatlichen Rechte auf Organtätigkeit im Reiche.

Wir haben gesehen, daß das Reich zur Bildung seines Staatswillens seiner Organe bedarf und daß der Bundesrat als die Gesamtheit der Vertreter der einzelstaatlichen Regierungen bei Ausübung seiner Mitwirkungsrechte die Stellung

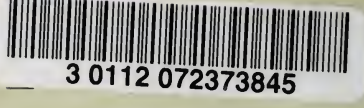
97) S. 33f. unter II, 3.
98) Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 268.

eines Reichsorganes einnimmt. Bei einem Vergleich dieser Mitwirkungsrechte der Einzelstaaten mit den politischen Rechten der einzelnen Bürger in einem Staate lassen sich zweifellos viele Ähnlichkeiten finden, da es sich bei beiden um die Ausübung staatlicher Funktionen handelt. Nur in einem Punkte zeigt sich ein wesentlicher Unterschied. Während jedem einzelnen Bürger die Verwirklichung seines Anspruches auf Teilnahme am politischen Leben durch das Vorhandensein von verfassungsmäßigen Bestimmungen gewährleistet wird, fehlt es für den Einzelstaat an einer ausdrücklichen Norm, die ihm bei Verletzung seines Mitwirkungsrechtes richterlichen Schutz angedeihen läßt.

Wenn es aber auch an einer ausdrücklichen Bestimmung fehlt, so ist dennoch ein Schutz der Mitwirkungsrechte in der Existenz des Staates und seiner Verfassung selbst zu finden. Denn ebenso wie der Staat zur Erhaltung seiner Existenz für sein verfassungsmäßiges Verhalten Sorge zu tragen hat, ist er auch verpflichtet, die Rechte seiner Glieder, die er selbst ihnen verliehen hat, anzuerkennen und gegebenenfalls ihnen zur Durchführung ihrer Ansprüche seinen Schutz zukommen zu lassen. Hat nun einmal das Reich den Einzelstaaten das subjektive Recht auf Mitwirkung eingeräumt, dann ergibt sich daraus die notwendige Verpflichtung, dafür Sorge zu tragen, daß die Einzelstaaten ihre Rechte auch ungehindert ausüben können.

Aber nicht nur die Existenz des Reiches und seiner Verfassung ist es allein, die den Einzelstaaten die Ausübung ihrer Mitwirkungsrechte sichert. Die Reichsverfassung kennt außerdem noch ein besonderes Organ, den vielfach genannten Bundesrat, in welchem den Einzelstaaten die Möglichkeit gegeben ist, durch Stellung von Initiativ-Anträgen [1]) auf Fehler in der Verfassung hinzuweisen und deren Beseitigung zu veranlassen. Läßt nun ein Gliedstaat durch seinen Bevollmächtigten im Bundesrat einen Initiativ-Antrag stellen, durch den er die Verletzung eines seiner Mitwirkungsrechte verhindert oder wie-

1) Art. 7 Abs. 2 d. RV.


3 0112 072373845

der beseitigt haben will, so handelt er in Ausübung eines ihm zustehenden Mitwirkungsrechtes. Mithin ist das Mittel zur Sicherung der Mitwirkungsrechte wiederum ein Mitwirkungsrecht selbst[2]).

Selbstverständlich steht es dem Reiche an sich frei, jederzeit die Mitwirkungsrechte seiner Gliedstaaten aufzuheben, zu beschränken oder zu erweitern. Da aber die Mitwirkungsrechte der Einzelstaaten verfassungsmäßig zugestandene Rechte sind und die Verfassung selbst als ein Gesetz, und zwar als das oberste Gesetz des Reiches angesehen werden muß, so kann eine Veränderung oder Aufhebung dieser Rechte auch nur im Wege der Verfassungsgesetzgebung oder der Gesetzgebung schlechthin erfolgen[3]). An der Gesetzgebung sind aber, wie wir bereits oben gesehen haben, die Gliedstaaten selbst beteiligt; ohne ihre Zustimmung kann eine Verfassungsänderung und damit auch eine Änderung oder Aufhebung eines ihrer Mitwirkungsrechte nicht erfolgen. Ohne weiteres gilt ja auch ein Antrag auf Änderung der Verfassung als abgelehnt, wenn sich 14 Stimmen im Bundesrat dagegen aussprechen[4]). Eine Umänderung oder gar Vernichtung der Mitwirkungsrechte der Einzelstaaten ohne deren Zustimmung würde auch schon an sich dem Wesen und der rechtlichen Natur des Reiches als Bundesstaat widersprechen. Das Reich bedarf seiner Natur nach der Beteiligung seiner Gliedstaaten als Organe zur Herstellung seines Staatswillens. Solange das Reich Bundesstaat bleiben will, muß es die Mitwirkungsrechte seiner Bundesglieder anerkennen und ihnen auch rechtlichen Schutz angedeihen lassen.

---

2) Vgl. darüber Haenel, Studien, S. 266.
3) Art. 78 d. RV.
4) Art. 78 Abs. 1 Satz 2 d. RV.